

# TINJAUAN KONSTITUSIONAL KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MEMUTUS SENGKETA PILKADA

**Rusli**

*rusli\_attaqi@yahoo.co.id*

*Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Tadulako*

## **Abstract**

*This research aimed at knowing the basic authority of a Law Court Constitution in deciding regional leader election before the existence of Law Court Constitution authority decision number 97/PUU-XI/2013 and analyzing the authority of Law Court Constitution in deciding Regional Leader Election Lawsuit after the decision of Law Court Constitution number 97/PUU-XI/2013. This research was normative law research through ordinance, historical and conceptual approach. The result of the research concludes that: 1) the basic authority of a Law Court Constitution in deciding regional leader election before the existence of Law Court Constitution authority decision number 97/PUU-XI/2013 exists due to interpretation development of regional leader election that becomes a part of general election regime which is written in section 24C UUD NRI 1945, it explains that Law Court Constitution is authorized as to decide the lawsuit deriving from a general election. 2) The authority of Law Court Constitution in deciding Regional Leader Election Lawsuit result written in MK No 97/PUU-XI/2013 created in Undang-Undang No 8 Tahun 2015 is unconstitutional or against the section 22E and section 24C UUD NRI 1945. This case derives from the interpretation of law court constitution which states that regional leader election is no longer a part of general election regime in accordance with the law in section 22E UUD NRI 1945. The regulation in section 22E points out that general election is administrated to elect delegation of citizen council (DPR), regional delegation (DPD), President - vice president and delegation of regional council (DPRD). On the other side, Law section 24C UUD NRI 1945 mentions about related law court constitution without mentioning that regional leader election is a part of authority given to law court constitution.*

**Keywords:** *Constitutional Review, Regional Leader Election Lawsuit*

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga Negara pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka (independent and impartial) untuk menyelenggarakan pengadilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Fungsi utama dari Mahkamah Konstitusi adalah berperan sebagai penjaga utama konstitusi (Guardian of The Constitution). Sebagai penjaga konstitusi Mahkamah Konstitusi mempunyai empat kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya ditulis UUD NRI 1945). Keempat kewenangan tersebut tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili

pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, Memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Ketika pemilihan kepala daerah (pilkada) ditempatkan sebagai bagian dari rezim pemilihan umum (pemilu) yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), maka wewenang untuk mengadili sengketa pilkada menjadi domain Mahkamah Konstitusi yang sebelumnya ditangani oleh Mahkamah Agung. Hal itu

berdasarkan . ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa: Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan. Dengan demikian, kewenangan Mahkamah Konstitusi yang semula hanya memutus perselisihan hasil pemilihan umum Presiden, DPR, DPD dan DPRD, menjadi bertambah dengan memutus perselisihan hasil pilkada.

Dalam perkembangannya setelah Mahkamah Konstitusi menjalankan kewenangannya dalam memutus sengketa Pilkada, terjadi kasus yang sangat mencoreng dan menurunkan wibawa Mahkamah Konstitusi yaitu ketika kasus yang menimpa mantan Ketua Mahkamah Konstitusi M Akil Mochtar yang justru tersangkut pada tindak pidana korupsi di bidang sengketa pilkada. Sehubungan dengan adanya kasus tersebut kemudian Undang-Undang No 12 Tahun 2008 yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa Pilkada di yudicial review. Sehingga melalui permohonan pengujian diajukan oleh Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK), BEM Universitas Esa Unggul, dan Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta (GMHJ), Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya No.97/PUU-XI/2013, membatalkan kewenangannya dalam memeriksa dan memutus sengketa pilkada. Dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan:

“Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dan

Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.

Menurut Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyatakan penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan memperluas makna pemilihan umum yang diatur Pasal 22E UUD NRI 1945 adalah inkonstitusional karena tidak sesuai dengan makna original intent dari pemilihan umum. Pemilihan umum dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 menurut Mahkamah Konstitusi harus dimaknai secara limitatif, yaitu pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Selain itu Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa kewenangan lembaga negara yang secara limitatif ditentukan oleh UUD NRI 1945 tidak dapat ditambah atau dikurangi oleh Undang-Undang maupun putusan Mahkamah karena akan mengambil peran sebagai pembentuk UUD NRI 1945.

Setelah adanya putusan tersebut, selang beberapa waktu lahir Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota kemudian menyerahkan kembali kewenangan memutus sengketa Pilkada kepada Mahkamah Konstitusi sebelum terbentuknya Badan Peradilan Khusus.

Permasalahannya adalah jika mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya Nomor 97/PUU- XI/2013, maka Mahkamah Konstitusi tidak lagi berwenang memutus sengketa Pilkada. Sebab hal itu telah bertentangan dengan apa yang telah menjadi tafsir Mahkamah Konstitusi tentang Pasal

22E dan Pasal 24C UUD NRI 1945. Dari uraian latar belakang di atas dapat ditarik rumusan masalah yaitu: Dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Pilkada sebelum adanya Putusan MK No 97/PUU-XI/2013 dan Tinjauan Konstitusional kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa Pilkada Pasca Putusan MK No 97/PUU-XI/2013. Tujuan Penelitian: Untuk mengetahui dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa Pilkada sebelum putusan Mahkamah Konstitusi No 97/PUU-XI/2013 dan Untuk menganalisis Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus Sengketa Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013. Adapun kegunaan dari penelitian ini untuk memberikan sumbangsih pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum tatanegara.

## **METODE**

### **Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam menguraikan penelitian ini yaitu menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian yang bersifat normatif adalah suatu penelitian yang mengkaji terkait dengan asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum serta sejarah hukum.

### **Bahan Penelitian**

Sebagai suatu penelitian yang diarahkan pada penelitian hukum normatif, maka bahan penelitian yang digunakan adalah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu mencakup peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan masalah yang diteliti yang terdiri dari UUD NRI 1945, serta peraturan perundang-undangan lain dibawahnya yang berkaitan langsung dengan kewenangan memutus sengketa pilkada

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku, karya ilmiah hukum seperti skripsi, tesis dan disertasi, jurnal hukum, serta pendapat pera pakar hukum.

### **Pendekatan**

Adapun jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach), Pendekatan Historis (historical approach), dan Pendekatan Konsep (conceptual approach).

### **Pengumpulan Bahan**

Pengumpulan bahan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah melalui teknik penelitian kepustakaan, yaitu melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen maupun buku-buku ilmiah yang sesuai dengan objek yang akan diteliti.

### **Analisis Bahan**

Setelah bahan dikumpulkan dan dirasa telah cukup, maka tahap selanjutnya adalah mengolah dan menganalisis secara mendalam sehingga diperoleh hasil dari persoalan hukum yang diteliti. Setelah bahan dianalisis langkah selanjutnya akan dilakukan interpretasi untuk menarik kesimpulan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Dasar Lahirnya Kewenangan Penyelesaian sengketa Pilkada Oleh Lembaga Peradilan**

Ferguson dan MC Henry mengatakan bahwa tugas utama pengadilan adalah “*to settle dispute*” (untuk memutus sengketa). Selain untuk memutus sengketa, pengadilan di Amerika Serikat juga berfungsi menafsirkan Undang-Undang, menerapkan prinsip keseimbangan kekuasaan dengan cara menyetakan sah atau tidaknya suatu produk legislatif, dan keputusan presiden dengan

alasan bertentangan dengan konstitusi, dan melaksanakan administrasi pengadilan. Sehubungan dengan adanya lembaga peradilan tersebut, maka berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945, kekuasaan lembaga peradilan di Negara Indonesia berada di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Cara pemilihan jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sangat berpengaruh terhadap kewenangan lembaga peradilan untuk mengadili sengketa yang timbul akibat dari keputusan pemilihan tersebut. Semakin demokratis dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, maka lembaga peradilan sebagai kontrol yuridis eksternal mempunyai peran yang sangat besar dalam melindungi hak asasi manusia baik hak memilih maupun dipilih.

Dasar lahirnya kewenangan terhadap lembaga peradilan di Indonesia yakni dalam hal ini Mahkamah Agung beserta Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan kehakiman dalam hal menyelesaikan persoalan sengketa pilkada berawal dari perubahan sistem pemilihan kepala daerah yang sebelumnya berada ditangan pemerintah pusat melalui penunjukan langsung dan pemilihan melalui DPRD menjadi pemilihan secara langsung. Dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang sistem pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat, kemudian memberikan kewenangan terhadap lembaga peradilan dalam hal ini Mahkamah Agung dalam mengadili sengketa pilkada. Hal ini terdapat dalam Pasal 106 ayat (1-7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Kemudian dengan adanya perubahan kedua Undang-Undang pemerintahan daerah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, kewenangan penyelesaian sengketa pilkada kemudian dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 236C Undang-Undang tersebut.

### **Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Pilkada**

Pasal 24 Ayat (2) perubahan ketiga UUD NRI 1945 menetapkan bahwa Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Ketentuan ini menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah bagian dari kekuasaan kehakiman yang merdeka guna menegakkan hukum dan keadilan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945.

H.M. Laica Marzuki mengemukakan bahwa Mahkamah Konstitusi bukan merupakan bagian dari Mahkamah Agung dalam makna perkaitan struktur unity jurisdiction, seperti halnya dalam sistem hukum Anglo Saxon, tetapi berdiri sendiri serta terpisah dari Mahkamah Agung secara duality of jurisdiction. Mahkamah Konstitusi berkedudukan setara dengan Mahkamah Agung. Keduanya adalah penyelenggara tertinggi dari kekuasaan kehakiman. Memiliki fungsi yang sama sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman namun dibedakan dalam yurisdiksi atau kompetensinya.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi sebagai suatu lembaga Negara baru oleh konstitusi diberikan kedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga lainnya, tanpa mempertimbangkan lagi adanya kualifikasi sebagai lembaga negara tertinggi atau tinggi. Sehingga, sangat tidak beralasan mengatakan posisi dan kedudukan Mahkamah Konstitusi lebih tinggi dibanding lembaga-lembaga negara lainnya, itu adalah pendapat yang keliru. Prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dengan mengedepankan adanya hubungan *checks and balances* antara satu sama lain.

### **Dasar Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Pilkada Sebelum adanya Putusan MK No 97/PUU-XI/2013**

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa Mahkamah Konstitusi disamping berfungsi sebagai pengawal dan penafsir konstitusi juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi. Menurut Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. mengatakan bahwa konsep demokrasi dalam penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada kedaulatan rakyat sebagai subjek pemilik Negara, sehingga kepentingan dan partisipasi rakyat haruslah mendapat penghormatan dan perlindungan yang utama. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan konsepsi bernegara hukum haruslah ditopang dengan konsep demokrasi. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan melahirkan anarkhisme, sebaliknya hukum tanpa demokrasi akan melahirkan hukum yang otoriter dan sebagai alat legitimasi semata. Konsep demokrasi sebagaimana yang dianut di Indonesia selama ini, telah ditentukan dan ditetapkan bahwa pengisian jabatan-jabatan politik dalam pemerintahan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dalam hal ini seluruh pengisian jabatan keanggotaan DPR, DPD dan DPRD dipilih oleh rakyat melalui Pemilu Legislatif (Pileg). Demikian juga Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat melalui pemilihan Presiden (Pilpres). Begitu pula halnya dengan pengisian jabatan kepala daerah yang dipilih secara demokratis melalui pemilihan kepala daerah (Pilkada).

Dalam mekanisme pemilu maupun pilkada, rakyat mempunyai hak untuk memilih dan dipilih sebagai wakil rakyat di lembaga legislatif ataupun pemimpin dari rakyat itu sendiri dalam hal ini sebagai presiden, gubernur, bupati maupun walikota. Hak-hak dari rakyat inilah yang perlu dikawal oleh Mahkamah Konstitusi sebagai

suatu lembaga yang berfungsi sebagai pengawal demokrasi. Apabila terjadi kecurangan dalam jumlah suara dalam pemilihan tersebut maka hal ini yang perlu dikawal sesuai prosedur hukum dan konstitusi. Dalam mengawal demokrasi tersebut inilah kemudian Mahkamah Konstitusi diberikan salah satu kewenangan untuk memutus perselisihan hasil pemilu ataupun pilkada.

Lahirnya kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa pilkada berdasarkan perluasan tafsiran Pilkada menjadi bagian dari rezim pemilu. Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, bahwa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya karena yang berwenang memutus sengketa Pemilu menurut UUD NRI 1945 adalah Mahkamah Konstitusi, maka konsekuensi dari perluasan penafsiran tersebut adalah lahirnya kewenangan baru dari Mahkamah Konstitusi selain yang disebutkan dalam UUD NRI 1945 yaitu memutus sengketa pilkada.

### **Pembatalan Kewenanagan Memutus Sengketa Pilkada Oleh Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Putusan 97/PUU-XI/2013**

Pasca kasus yang menimpa mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar terkait kasus tindak pidana suap berkaitan dengan sengketa pilkada, menimbulkan polemik di tengah masyarakat. Ada yang menyatakan dengan adanya kasus tersebut menurunkan kewibawaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berfungsi mengawal konstitusi. Sehingga dengan adanya kasus tersebut melalui permohonan

pengujian diajukan oleh Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK), BEM Universitas Esa Unggul, dan Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta (GMHJ), Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya dengan No.97/PUU-XI/2013, membatalkan kewenangannya dalam memeriksa dan memutus sengketa pilkada yang lahir dari Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan Pasal 29 ayat (1) huruf (e) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam Amar Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan;

1. Mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya
  - a. "Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - b. "Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara

Republik Indonesia Nomor 5076) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

2. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah selama belum ada Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut.
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Menurut pendapat Victor Tandiasa, Jika melihat Putusan 97/PUU-XI/2013, dalam amar putusan khususnya point kedua seperti yang telah dijelaskan diatas jelas telah menimbulkan persoalan dan memperlihatkan inkonsistensi Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara tersebut.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 khususnya pada amar putusan point kedua, Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan telah melampaui kewenangannya, bahkan Mahkamah Konstitusi telah mengambil kewenangan pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) karena setelah menyatakan bahwa norma Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang merupakan pemberian kewenangan terhadap Mahkamah Konstitusi dalam menangani sengketa Pilkada, telah dinyatakan bertentangan dengan Konstitusi dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat lagi, tapi kemudian Mahkamah Konstitusi menyatakan masih tetap berwenang menangani sengketa pilkada selama belum ada undang-undang yang mengatur tentang hal tersebut.

## **Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Pilkada Pasca Putusan MK No 97/PUU-XI/2013 Ditinjau dari perspektif Konstitusi**

### ***Tafsir Tentang Rezim Pilkada***

Perdebatan soal tafsiran Pilkada apakah menjadi bagian dari rezim pemilu atau rezim pemerintahan daerah masih menjadi perdebatan dikalangan ahli hukum tata Negara. Untuk lebih mengetahui apakah Pilkada masuk dari bagian pemilu atau pemda, maka perlu kiranya mencantumkan pendapat para ahli terkait hal tersebut.

Menurut Refly Harun Ada banyak alasan untuk menyebut pilkada adalah pemilu. Salah satunya adalah melihat kaitan sistematis antara Pasal- Pasal dalam UUD NRI 1945. Pasal 18 Ayat (4) menyebutkan kepala daerah dipilih secara "demokratis", sedangkan Pasal 22E Ayat (2) menyatakan pemilu dimaksudkan untuk memilih presiden dan wakil presiden serta anggota DPR, DPD, dan DPRD. Perlu dicatat pesan Pasal 22E Ayat (1) yang menyatakan pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia (luber), jujur, dan adil (jurdil). Makna dipilih secara "demokratis" dalam Pasal 18 Ayat (4) memberikan alternatif bagi pembuat Undang-Undang untuk memilih cara memilih kepala daerah. Ketika pembuat Undang-Undang memilih cara pemilihan langsung, apalagi kemudian mengadopsi asas-asas pemilu luber dan jurdil, adalah sangat beralasan untuk mengaitkan pilkada dengan pemilu. Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 harus ditafsirkan secara lebih ekstensif menyangkut pula pilkada. Dengan paradigma yang jelas bahwa pilkada adalah bagian dari pemilu, instrumen-instrumen lanjutan pemilu harus pula dipakai dalam pilkada.

Menurut Arief Hidayat salah satu hakim Mahkamah Konstitusi yang berbeda pendapat dengan hakim lainnya dalam Putusan MK No 97/PUU-XI/2013 mengatakan sebelumnya Mahkamah telah memberi tafsir dalam Putusan No 72-

73/PUU-II/2004 bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah merupakan pilihan kebijakan pembuat Undang-Undang (opened legal policy). Artinya, pembuat Undang-Undang dapat memasukkan Pilkada sebagai rezim Pemilu atau bukan. Dalam perkembangan selanjutnya, ternyata pembuat Undang-Undang memasukkan pilkada pada rezim pemilu. Hal tersebut terlihat dengan lahirnya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam Pasal 1 angka 4 UU tersebut dengan tegas mendefinisikan pilkada secara langsung sebagai pemilihan umum kepala daerah atau lazim disingkat Pemilukada. "Dengan demikian, maka Pilkada langsung adalah Pemilu, yang itu berarti masuk dalam ranah pengaturan dasar Pasal 22E UUD 1945. Hal yang sama juga dikatakan oleh Hakim Ahmad Fadlil Sumadi bahwa Pemilihan kepala daerah secara langsung dalam perspektif paradigmatis sistem dan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan, dapat dikonstruksikan sebagai pemilu. Sebagai sistem dan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan kepala daerah, di dalamnya terdapat beberapa subjek dan bagian yang kait mengait satu sama lainnya dalam proses pemilihan yang sama dengan pemilu dengan tujuan, antara lain, terpilihnya pemimpin pemerintah. "Oleh karena itu, sistem dan mekanisme pemilihan kepala daerah adalah pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945," Karena sistem dan mekanisme rekrutmen pengisian kepala daerah adalah pemilu, maka perselisihan hasil pemilihan kepala daerah adalah perselisihan hasil pemilu (PHPU).

Denny Indrayana berpendapat bahwa Konsep pilkada "dipilih secara demokratis" tidak selalu berarti pemilu langsung oleh rakyat, namun dapat melalui pemilihan oleh DPR Daerah. Karena itu, pilkada tetap ditempatkan dalam Bab Pemda, tidak ditarik ke Bab Pemilu. Penempatan itu bukan karena kesadaran MPR, tetapi lebih karena pilkada sudah terlanjur by accident dikompromikan akan "dipilih secara demokratis". Kecelakaan di

tingkat konstitusi itulah yang memperbesar peluangaturan pilkada menjadi lahan proyek politik ketika diturunkan ke dalam regulasi yang lebih rendah. Berpegang pada aturan Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945, ketika menyusun aturan pilkada dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPR berargumen, pilkada bukanlah Pemilu. Karena itu, Komisi Pemilihan Umum tidak berwenang menyelenggarakannya. Namun, anehnya, DPR tetap memberikan tugas pelaksanaan pilkada kepada KPU daerah yang secara struktur seharusnya di bawah KPU. Logika demikian jelas rancu karena mengatakan: pilkada bukan pemilu, tetapi dilaksanakan oleh komisi pemilu daerah.

Pada putusan MK No 97/PUU-XI/2013 Mahkamah Konstitusi pada saat memberikan pertimbangan hukum tentang Pasal 22E mengatakan Pasal 22E UUD NRI 1945 yang secara khusus dengan mengatur mengenai pemilihan umum. Paling tidak terdapat empat prinsip mengenai pemilihan umum dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 yaitu: a) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali, b) pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD, c) peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik dan pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perorangan, d) pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Berdasarkan ketentuan Pasal 22E UUD NRI 1945 tersebut, dengan menggunakan penafsiran sistematis dan original intent, yang dimaksud pemilihan umum menurut UUD NRI 1945 adalah pemilihan yang dilaksanakan sekali dalam setiap lima tahun untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD. Oleh karena itu sudah tepat ketentuan Pasal 74 ayat (2) UU MK yang menegaskan bahwa perselisihan hasil pemilihan umum

yang menjadi kewenangan Mahkamah yaitu perselisihan hasil pemilihan umum anggota DPR, DPRD, DPD serta Presiden dan Wakil Presiden. Disisi lain, pemilihan kepala daerah tidak diatur dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 akan tetapi diatur secara khusus dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan, “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”, Menurut Mahkamah makna frasa, “dipilih secara demokratis” baik menurut original intent maupun dalam berbagai putusan Mahkamah sebelumnya dapat dilakukan baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun oleh DPRD. Sehingga Pilkada bukan merupakan bagian dari rezim pemilu.

Menurut penulis merujuk pada tafsiran Mahkamah Konstitusi tentang Pasal 22E, Pilkada bukan merupakan bagian dari rezim pemilu sehingga bukan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dari proses pilkada.

### ***Pembatasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Sengketa Pilkada***

Pasal 24C UUD NRI 1945 merupakan dasar dari kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga Negara yang diberikan kekuasaan kehakiman untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan kepadanya. Dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 itu menegaskan tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi yang terdapat dalam Pasal 24C



UUD NRI 1945 tersebut, menurut Enny Nurbaningsih adalah merupakan dasar kompetensi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara, yang sifatnya limitatif dalam arti hanya apa yang disebut dalam pasal ini sajalah yang menjadi Mahkamah Konstitusi. Terhadap kewenangan dimaksud disatu pihak tidak dapat ditambahkan kewenangan lain, dan dilain pihak tidak dapat dikurangi kecuali karena adanya perubahan terhadap pasal dimaksud yang terjadi dengan jalan perubahan undang-undang dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 37 (*vervasugandering*).

Menurut Mahkamah Konstitusi, dalam memahami kewenangan Mahkamah konstitusi yang ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, harus kembali melihat makna teks, original intent, makna gramatikal yang komprehensif terhadap UUD NRI 1945. Sebagaimana telah menjadi pendirian Mahkamah dalam pertimbangan putusannya Nomor 1-2/PUU-XII/2014 tanggal 13 Februari 2014 sebagaimana telah dikutip pada pembahasan sebelumnya, kewenangan lembaga negara yang secara limitatif ditentukan oleh UUD NRI 1945 tidak dapat ditambah atau dikurangi oleh Undang-Undang maupun putusan Mahkamah karena akan mengambil peran sebagai pembentuk UUD NRI 1945.

Berdasarkan pendapat para ahli dan diperkuat dengan pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya No 97/PUU-XI/2013 sebagaimana telah disebutkan di atas, maka menurut penulis pemberian kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi oleh suatu undang-undang yang tidak bersesuaian dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24C UUD NRI 1945 adalah Inkonstitusional. Jika ada produk legislatif berupa Undang-Undang tidak disandarkan pada kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24C maka dianggap bertentangan dengan konstitusi yaitu UUD NRI 1945.

Berkaitan dengan hal tersebut jika dihubungkan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa Pilkada sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, menurut pendapat penulis hal tersebut bertentangan dengan konstitusi atau UUD NRI 1945. Sebab, selain bertentangan sebagaimana kewenangan Mahkamah Konstitusi yang ditegaskan dalam Pasal 24C juga bertentangan dengan Pasal 22E tentang Pemilihan Umum.

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **Kesimpulan**

Dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa Pilkada sebelum adanya Putusan MK No 97/PUU-XI/2013 adalah dikarenakan perluasan tafsir dari Pilkada menjadi bagian dari rezim pemilihan umum, yang dalam ketentuan Pasal 24C UUD NRI 1945 lembaga yang diberikan kewenangan untuk memutus perselisihan hasil pemilu adalah Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa perselisihan hasil Pilkada Pasca Putusan MK No 97/PUU-XI/2013 yang lahir dari Undang-Undang No 8 Tahun 2015 adalah inkonstitusional atau bertentangan dengan Pasal 22E dan Pasal 24C UUD NRI 1945. Hal ini berdasarkan tafsir Mahkamah Konstitusi pada putusan tersebut yang menyatakan bahwa Pilkada bukan lagi merupakan bagian dari rezim pemilu sebagaimana terdapat dalam ketentuan Pasal 22E UUD NRI 1945. Sebab ketentuan Pasal 22E menyebutkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD. Selain itu dalam Pasal 24C UUD NRI 1945 yang menyebutkan terkait wewenang Mahkamah Konstitusi, tidak menyebutkan bahwa Pilkada merupakan bagian dari kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.

## Rekomendasi

Untuk menjamin adanya kepastian hukum Undang-Undang No 8 Tahun 2015 khusus yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa Pilkada harus segera diadial review ke Mahkamah Konstitusi sehingga segera dibatalkan terkait kewenangan tersebut. Apabila Negara tetap mempertahankan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang memutus sengketa Pilkada, maka harus dilakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945 terutama terhadap Pasal 22E dan Pasal 24C yang mengatur tentang Pemilu dan kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dalam Pasal 22E harus dimasukkan bahwa pemilihan umum selain diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD juga perlu dimasukkan pemilihan Kepala Daerah. Sehingga dengan demikian akan bersesuaian dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24C yaitu memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih dan penghormatan yang tulus dan ikhlas penulis sampaikan kepada Bapak DR. H. Idham Chalid, S.H.,M.H dan DR. Surahman, S.H., M.H yang senantiasa sabar dan telah meluangkan waktunya untuk mengarahkan dan membimbing penulis dalam penulisan artikel ini.

## DAFTAR RUJUKAN

Gaffar, Janedjri M., 2009, *Kedudukan, Fungsi dan Peran Mahkamah Konstitusi dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah, Wwww. Mahkamah Konstitusi, Surakarta

Heriyanto, 2011, *Tinjauan Analisis Normatif Yuridis Terhadap Pelaksanaan Putusan Sengketa Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2010 Oleh Komisi Pemilihan Umum*, Tesis, Jakarta, Pascasarjana Hukum Kenegaraan Universitas Indonesia.

Latif, Abdul Dkk, 2009, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, Total Media

M Guntur Hamzah, *Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*

Majalah Konstitusi, *Pilkada Bukan Rezim Pemilu*, Wwww. Mahkamah Konstitusi. com

Putusan MK No 33/PUU-XIII/2015, *Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pertimbangan Ahli

Putusan MK Nomor 97/PUU- XI 2013

Sumadi, Ahmad Fadlil, 2013, *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi: Aktualisasi Konstitusi dalam Praksis Kenegaraan*, Malang, Setara Press

Victor Tandiasa, *Mahkamah Konstitusi Lampau Kewenangannya dalam memutus perkara 97/PUU-XI/2013 Tentang Pencabutan Kewenangan MK tangani Pilkada*, Opini yang ditulis pada tanggal 26 maret 2015, dalam Harian Sinar Indonesia Baru